

De kadernota Integrale Veiligheid van de paarse regering Verhofstadt II en het Belgisch preventiebeleid

PATRICK HEBBERECHT *

In juni 2003 werd een nieuwe paarse regering gevormd, nu zonder de groene partijen. Op 30 en 31 maart 2004 keurde de nieuwe regering bij middel van een Kadernota Integrale Veiligheid een nieuw Federaal Veiligheidsplan goed. In dit editoriaal reconstrueren we de krachtlijnen van dit federaal beleidsdocument en gaan we na welke repercussies deze beleidsnota zal hebben op het Belgisch preventiebeleid. We formuleren hierbij enkele kritische kanttekeningen. Maar eerst situeren we deze nieuwe Kadernota Integrale Veiligheid tegen de achtergrond van het Belgisch preventiebeleid dat sinds 1985 door de federale regering werd gevoerd.

HET BELGISCH PREVENTIEBELEID DAT SINDS 1985 AAN DE PAARSE REGERING VERHOFFSTADT II VOORAFGAAT

In 1985 maakte de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Nothomb zich de nieuwe politieke preventiepolitiek van situationele en technopreventie eigen door de uitbouw van een nationale en provinciale preventiestructuur en -beleid. De neoliberale component van het huidige preventiebeleid vond een basis gedurende de regeringscoalities van christen-democraten en liberalen gedurende de periode 1981-1987. In deze periode werd onder neoliberale invloed de naoorlogse Keynesiaanse verzorgingsstaat hervormd en geherstructureerd.

De sociaal-democratische/sociaal-liberale component van het huidige preventiebeleid kreeg vorm in de periode 1988-1999. In 1988 traden de Nederlandstalige en Franstalige socialisten toe tot een regeringscoalitie met de christen-democraten. Zij hadden nu vrede genomen met de neoliberale economische transformaties die de vorige regeringen hadden doorgevoerd. Zij waren daarentegen wel sterk gemotiveerd om een sociale politiek te voeren die de negatieve effecten van de neoliberale economische politiek zou bekampen. Het behoud van de sociale zekerheid, de bestrijding van de armoede en sociale uitsluiting en het voeren van een migrantenbeleid kregen toen de politieke prioriteit. In dit kader werd door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Tobback een preventiebeleid ontwikkeld dat de bredere sociale politiek diende te ondersteunen. Een lokaal, bestuurlijk en geïntegreerd preventiebeleid werd nu ontwikkeld. Een technische en situationele benadering van preventie werd geïntegreerd in een sociale benadering van preventie. Het beleid oriënteerde zich zowel op (potentiële) slachtoffers als op (potentiële) daders van misdrijven. Acties van allerlei diensten en organisaties betrokken bij de preventie van criminaliteit dienden geïntegreerd te worden door de lokale bestuurlijke overheid. Het preventiebeleid richtte zich prioritair op sociaal kwetsbare personen zowel in hun hoedanigheid van (potentiële) dader als in hun hoedanigheid van (potentieel) slachtoffer.

Rellen van jonge migranten in Brussel in 1990 en de eerste electorale doorbraak van het Vlaams Blok in 1991 hebben dit sociaal-democratisch georiënteerd preventiebeleid in sociaal-liberale richting omgebogen vanaf eind 1992. Door het sluiten van veiligheidscontracten met de Belgische steden en bepaalde gemeenten met criminaliteitsproblemen werd het preventiebeleid een onderdeel van een breder (politieel) veiligheidsbeleid. Waar in de periode 1988-1992 het preventiebeleid een onderdeel was van het bredere sociaal-democratische sociale beleid, werden delen van het sociaal beleid gericht op sociaal kwetsbare groepen onderdeel van een breder preventie -en veiligheidsbeleid.

Ten aanzien van sociaal uitgesloten groepen werden nu enkel nog sociale politiek op het vlak van onderwijs, vorming, huisvesting, tewerkstelling...gevoerd voor zover deze tot een reductie van criminaliteit en van onveiligheidsgevoelens van beter gestelde groepen leiden.

Deze ontwikkeling van een sociaal-democratisch naar een sociaal-liberaal preventie- en veiligheidsbeleid was vooral uitgesproken aanwezig in Vlaanderen.

Gedurende de paars-groene regering, die in juni 1999 aantrad, werd de neoliberale component van het federale preventiebeleid versterkt. De logica van de private veiligheidsmarkt (risico -analyses, management...) drong nu sterker door in het publieke veiligheidsbeleid.. De sociaal-democratische en zelfs sociaal-liberale oriëntatie van het preventie- en veiligheidsbeleid werd afgebouwd. Opnieuw was dit meer uitgesproken het geval in Vlaanderen dan in Brussel en Wallonië. De lokale preventie - en veiligheidsstructuur, waarin talrijke nieuwe veiligheidsfuncties (preventiewerkers, stadswachten...) werden gecreëerd door de sociaal-democraten in de periode 1992-1999 ,werd behouden maar nu ten dienste gesteld van meer uitgesproken neoliberale doelstellingen op het vlak van preventie en veiligheid. Een nieuwe autoritaire, moreel conservatieve component kreeg sinds 1999 gestalte in het paarse -groene veiligheids -en preventiebeleid. Probleemgroepen werden nu harder en repressiever aangepakt. Een nuloverlastbeleid werd aangemoedigd.

DE KADERNOTA INTEGRALE VEILIGHEID ALS BASIS VOOR EEN VEILIGHEIDSBELEID OP VERSCHILLENDE BESTUURSNIVEAUS

Op 30 en 31 maart 2004 heeft de regering Verhofstadt II de Kadernota Integrale Veiligheid besproken en goedgekeurd. Deze nota werd uitgewerkt door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. Deze nota Integrale Veiligheid moet volgens de regering het kader vormen voor een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid, dat ook op andere bevoegdheidsniveaus dan de federale gestalte moet krijgen. Deze kadernota moet een ondersteuning en een impuls geven aan het lokaal veiligheidsbeleid.

Deze Kadernota Integrale Veiligheid moet de basis vormen voor het Nationaal (politieel) Veiligheidsplan, dat door art.355 van de programmawet van 22 december 2003 een geldigheidsduur van vier jaar in plaats van de vroegere twee jaar heeft gekregen. Wel zal dit Nationaal Veiligheidsplan jaarlijks in operationele plannen worden geconcretiseerd. Dit Nationaal Veiligheidsplan zal op zijn beurt het kader vormen voor de zonale (politiële) veiligheidsplannen die nu ook voor een periode van vier jaar zullen gelden.

Deze Nota Integrale Veiligheid moet ook het kader vormen voor de lokale integrale veiligheidsplannen die onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeesters moeten worden uitgewerkt en uitgevoerd.

De Kadernota Integrale Veiligheid omvat drie luiken. In het eerste luik wordt het conceptueel kader aangegeven met de grote krachtlijnen van een integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid. Het tweede luik beschrijft uitvoerig welke criminele fenomenen op welke wijze gedurende deze legislatuur zullen bestreden worden. Het derde luik tenslotte bespreekt de beheers- en beleidsmatige implicaties.

Het uitgangspunt van deze Kadernota Integrale Veiligheid is het regeerakkoord van 12 juli 2003 'Een creatief en solidair België' waarin werd gesteld dat veiligheid een noodzakelijke voorwaarde is voor het goed functioneren van de samenleving en één van de belangrijkste toetsstenen is geworden voor de levenskwaliteit. Volgens dit regeerakkoord moet de overheid voorzien in een antwoord op een groeiende maatschappelijke behoefte aan openbare veiligheid, aan ordening en rust en aan bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen. De overheid en het openbaar bestuur moeten een beleid maken en uitvoeren dat de maatschappij tegen gevaren moet beschermen en dit met respect voor de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers. De kadernota verliest niet uit het oog dat er in onze samenleving een breder onveiligheidsgevoel (economische onzekerheid, ongezond leefmilieu, arbeidsonzekerheid...) aanwezig is, maar spitst zich toch vooral toe op onveiligheid gerelateerd aan criminaliteit, overlast en verkeersonveiligheid.

DE KRACHTLIJNEN VAN HET VEILIGHEIDSBELEID

Een integrale veiligheid, een geïntegreerde aanpak, een strafrechtelijk en bestuurlijk ketenbeheer, een wetenschappelijke onderbouw, een organisatieverbetering en een transparante en efficiënte interne en externe communicatie worden als krachtlijnen van het veiligheidsbeleid vooropgesteld. De integrale veiligheid beoogt een benadering van criminaliteit, overlast en verkeersonveiligheid in al hun aspecten en in een zo breed mogelijke context. Bij een geïntegreerde aanpak moeten alle betrokken actoren samenwerken bij het realiseren van een gezamenlijke probleemoplossing. Alle initiatieven, projecten en instrumenten moeten hierbij zo veel mogelijk op elkaar afgestemd en gecoördineerd worden. Een strafrechtelijk ketenbeheer beoogt de inspanningen van alle actoren die werkzaam zijn in elke schakel van de strafrechtsketen zowel kwantitatief als kwalitatief op elkaar af te stemmen. Het bestuurlijk ketenbeheer wil door een afstemming van de verschillende schakels op elkaar komen tot een coherent beleid. Het veiligheidsbeleid moet geschraagd worden door een wetenschappelijke onderbouw van systematische kennis, kwaliteitsvolle criminografie en wetenschappelijke inzichten.

Rationalisatie van werkprocessen, integrale kwaliteitszorg en externe gerichtheid moeten de organisatie van het veiligheidsbeleid verbeteren. Tenslotte moet het veiligheidsbeleid transparant gemaakt worden en dient in het kader van dit beleid een efficiënte interne en externe communicatie georganiseerd te worden.

DE CRIMINELE FENOMENEN DIE PRIORITAIR IN HET VEILIGHEIDSBELEID MOETEN AANGEPAKT WORDEN

In het federaal regeerakkoord van 12 juli 2003 werd reeds aangegeven dat het federaal veiligheidsbeleid bij prioriteit aandacht diende te besteden aan het terrorisme, aan de georganiseerde criminaliteit, aan de grote sociale, economische en financiële fraude, aan overlast en buurtcriminaliteit en aan verkeerscriminaliteit. In de Kadernota Inte-

grale Veiligheid worden nog bepaalde misdrijven tegen personen (intrafamiliaal geweld, kindermishandeling en seksueel geweld), misdrijven die de veiligheid van de voedselketen in gevaar brengen, racisme en xenofobie aan de lijst van prioritaire criminele fenomenen toegevoegd.

Bij elk crimineel fenomeen wordt kort stilgestaan bij de definitie (veelal de strafrechtelijke omschrijving), de diagnostiek en de stand van zaken. Verder worden telkens de strategische doelstellingen geformuleerd. In een wat meer uitgewerkte vorm wordt voor elk crimineel fenomeen aangegeven welke beleidsoriëntaties in de verschillende fasen van de veiligheidsketen moeten gerealiseerd worden. Met betrekking tot de veiligheidsketen wordt voor elk crimineel fenomeen aandacht besteed aan de preventieve en repressieve aanpak. In veel gevallen wordt eerst gewezen op het belang van de beeldvorming en de risico – en omgevingsanalyse. Bij een aantal criminele fenomenen (eigendoms misdrijven door rondtrekkende dadergroepen, voertuigcriminaliteit, seksuele delinquentie, kindermishandeling, racisme en xenofobie, overlast en voetbalgeweld) hecht de kadernota ook belang aan de nazorg. De relevante publieke en eventuele private partners voor de bestrijding van elk crimineel fenomeen worden opgesomd. Alleen in het geval van de verkeersonveiligheid worden de criteria geformuleerd waarbij de evaluatie van de uitvoering van het voorgenomen veiligheidsbeleid inzake verkeer kan worden doorgevoerd.

Bij de uitwerking van de repressieve aanpak van de verschillende criminele fenomenen gaat de aandacht naar de wenselijke aanpassingen van het strafrecht en strafprocesrecht, naar de opsporing en vervolging en naar de verbetering van de communicatie en coördinatie op federaal, Europees en internationaal vlak.

Publieke veiligheidsactoren die bijna telkens worden opgesomd als relevant zijn de federale politiediensten, het federale parket, het College van Procureurs-generaal en verschillende diensten van de Federale Overheidsdienst van Binnenlandse Zaken en Justitie. In specifieke gevallen worden ook andere Federale Overheidsdiensten (Financiën, Douane en Accijnzen, Sociale Zaken, Economische Zaken, Volksgezondheid...) aangestipt. Bepaalde private partners als de Belgische Confederatie van de auto – en reparatiehandel, de Beroepsvereniging van Verzekeringsondernemingen, de Beroepsvereniging van Autoconstructeurs, Renta (autoleasing), de private actoren in het Permanent Overlegplatform Bedrijfsbeveiliging, de Koninklijke Belgische Voetbalbond... krijgen een bijzondere plaats toegewezen in het veiligheidsbeleid ten aanzien van bepaalde criminele fenomenen.

DE PREVENTIEVE AANPAK VAN DE PRIORITAIRE CRIMINELE FENOMENEN

In deze bijdrage gaat onze bijzondere aandacht naar de preventieve maatregelen die de Kadernota Integrale Veiligheid in het kader van de veiligheidsaanpak van de verschillende prioritaire criminele fenomenen voorschrijft.

Bij de bestrijding van het terrorisme beperkt de voorgeschreven preventieve aanpak zich tot een meer performante beeldvorming van het terrorisme met de vereiste risico – en omgevingsanalyses, een versterking en verbetering van de uitwisseling van informatie en expertise tussen politiediensten, inlichtingendiensten, magistraten en de pri-

vate economische sector (bvb de private actoren in de werkgroep terrorisme van het Permanent Overlegplatform Bedrijfsbeveiliging).

De preventieve aanpak van de georganiseerde criminaliteit in het algemeen vereist in de eerste plaats een verbetering van de validiteit en betrouwbaarheid van gegevens over georganiseerde criminaliteit. Bescherming van bedreigde getuigen, toepassing van bijzondere opsporingsmethoden, proactieve recherche, anonieme getuigenverhoor, interceptie van private communicatie en telecommunicatie worden als preventieve maatregelen voorgesteld. Zo ook is dit het geval met de verbetering van de internationale rechtshulp in strafzaken en van de uitleveringsprocedures, de verbetering van de werking van Eurojust, de wederzijdse erkenning inzake geldelijke sancties en het Europees aanhoudingsmandaat. Waar nodig dient het strafrecht en strafprocesrecht aangepast te worden. Wettelijke hinderpalen voor een uitwisseling van informatie tussen gerechtelijke overheden en het openbaar bestuur moeten in het kader van de uitbouw van een 'gewapend bestuursrecht' weggewerkt worden, zij het met eerbiediging van de grondrechten van de burger en meer bepaald van de bescherming van zijn privé-leven. Volgens de kadernota kan een meer intense samenwerking tussen de overheid en de private economische sector alleen maar de criminaliteitspreventieve effecten van het veiligheidsbeleid ten aanzien van de georganiseerde criminaliteit verhogen. Hierbij wordt verwezen naar de private partners in het Permanent Overlegplatform Bedrijfsbeveiliging, het Nationaal Overlegplatform Autocriminaliteit en het Project Partnership ter bestrijding van diefstallen gewapenderhand.

In het kader van de bestrijding van de georganiseerde misdaad worden verdere meer concrete preventieve maatregelen geformuleerd ten aanzien van eigendomsdelicten gepleegd door rondtrekkende dadergroepen uit Oostbloklanden, mensenhandel en mensensmokkel, drugsproductie en drugshandel, voertuigencriminaliteit en wapenhandel.

De voorgestelde preventieve initiatieven inzake de grote sociale, economische en financiële fraude reiken niet verder dan de uitbouw van multidisciplinaire overlegstructuren en de opbouw van materiedeskundigheid.

De preventie van bepaalde misdrijven tegen personen als seksuele delinquentie, kindermishandeling en racisme, moet vooral gericht zijn op informatie – en sensibiliseringscampagnes en het verhogen van de weerbaarheid van kwetsbare groepen.

Bij de preventie van overlast en de zogenaamde buurtcriminaliteit verwijst de Kadernota Integrale Veiligheid wel naar sociale beleidsmaatregelen. Merkwaardig is de beleidsaanbeveling om de tolerantiedrempel te verhogen waardoor bepaalde feiten niet langer als overlast zouden worden bestempeld en waardoor mensen zich veiliger zouden voelen.

De preventiemaatregelen ten aanzien van voetbalgerelateerd geweld worden gedetailleerd opgesomd en zijn vooral van situationele en technopreventieve aard.

Sensibiliserings – en informatieacties moeten de verkeersonveiligheid voorkomen.

KRITISCHE KANTTEKENINGEN BIJ DE KADERNOTA INTEGRALE VEILIGHEID

Zoals het reeds het geval was met de paars -groene regering Verhofstadt I in 1999, is het nu ook de verdienste van de paarse regering Verhofstadt II om in een omvattende nota Integrale Veiligheid het kader aan te geven waarbinnen op verschillende beleidsniveaus een coherent integraal veiligheidsbeleid gestalte kan krijgen.

In tegenstelling tot het Federaal Veiligheidsplan van toenmalig Minister van Justitie Verwilghen in 1999 dat door gebrek aan overleg tot een heftige controverse zowel binnen als buiten de regering heeft geleid, is deze Kadernota Integrale Veiligheid het resultaat van een pragmatisch compromis tussen een neoliberale maar ook moreel conservatieve en autoritaire visie op veiligheidsbeleid die vooral door de Vlaamse Liberalen en Democraten wordt aangehangen en een sociaal democratische meer humanistische visie op een veiligheidspolitiek van de Franstalige socialisten.

Dit pragmatisch compromis is dan ook eerder kleurloos en mist een uitgesproken en uitgewerkte beleidsvisie op veiligheidsproblemen. In die zin is de Kadernota Integrale Veiligheid eerder een paars beleidsdocument dan het Federaal Veiligheidsplan van de paars -groene regering Verhofstadt I.

Inhoudelijk is dit beleidsdocument vrij schraal. Het steekt vol holle retoriek over integrale veiligheid, geïntegreerde aanpak, bestuurlijk en strafrechtelijk ketenbeheer. De tekst van het document is doorspekt van modieuze en obligate begrippen uit het overheidsmanagement. De analyses van de criminele fenomenen die moeten aangepakt worden zijn ondermaats. Ook de eindredactie van dit beleidsdocument oogt slordig. Sommige delen van de Nederlandstalige versie lijden onder een te stroeve vertaling van in oorsprong in het Frans geredigeerde teksten. Wie begrijpt bvb de enige alinea in verband met de preventieve aanpak van zwendel in afvalstoffen op bladzijde 66: 'Wanneer de regionale administratie, belast met de het toezicht op de milieuwetgevingen, regelmatig informatiecampagnes lanceren of "thematische" controles voeren, dan gaan de politiediensten vaker over tot doelgerichte acties.'

Men kan zich terecht afvragen hoe het komt dat na jarenlange investering van de federale overheid in beleidsondersteunende en beleidsvoorbereidende diensten op de departementen van Binnenlandse Zaken en Justitie en in wetenschappelijk onderzoek, de federale regering nog niet in staat is om op het vlak van het veiligheidsbeleid inhoudelijk beter onderbouwde documenten te redigeren.

Het justitiële luik van deze Kadernota Integrale Veiligheid kent nog enige coherentie en diepgang dank zij de beleidsnota van de minister van Justitie Onkelinx van 12 november 2003. Het preventieluik van de kadernota mist elke uitwerking en coherentie bij gebrek aan een expliciete en onderbouwde beleidsvisie inzake criminaliteitspreventie van de minister van Binnenlandse Zaken Dewael.

De Kadernota Integrale Veiligheid is in de eerste plaats en vooral een beleidsdocument georiënteerd op de versterking van de interne cohesie van de federale regering dan dat het een kader aangeeft voor een integraal, geïntegreerd en coherent veiligheidsbeleid op verschillende beleidsniveaus. De nota moet vooral functioneren als een bindmiddel voor de nogal tegengestelde visies op het veiligheidsbeleid van de twee belangrijkste federale regeringspartners, de Vlaamse Liberalen en Democraten (VLD) en de Franstalige 'Parti socialiste' (PS).

Op het vlak van de bestrijding van het terrorisme en de georganiseerde misdaad legt de PS zich neer bij de visie van de liberale regeringspartners, die ook al lang de steun meekrijgt van de SP.a. Deze dominante visie wordt vooral geïnspireerd door internationale en Europese regelgeving. Ook de samenwerking met de private economische sector vormt in de bestrijding van deze criminele fenomenen niet langer een hinderpaal voor de PS.

De 'Parti Socialiste' is er wel in geslaagd in de kadernota te laten opnemen dat de wijzigingen aan het strafrecht en strafprocesrecht moeten gebeuren met de eerbiediging van de grondrechten van de burger en meer bepaald van de bescherming van zijn privé-leven.

De PS is er ook in geslaagd de grote sociale, economische en financiële fraude als prioritaire criminele fenomenen in de kadernota te laten opnemen. De preventieve en repressieve aanpak ervan is echter minder concreet uitgewerkt en lijkt zich eerder te beperken tot het aandeel van de georganiseerde misdaad in deze criminele fenomenen.

Het opnemen van de bestrijding van kindermishandeling, racisme en xenofobie onder de prioriteiten kwam er eerder onder de druk van de socialistische regeringspartners. De VLD hierin gevolgd door de SP.a kon daarentegen haar visie op de bestrijding van overlast en zogenaamde buurtcriminaliteit in de kadernota opdringen.

In tegenstelling tot vroegere beleidsnota's inzake veiligheidsbeleid biedt deze kadernota weinig concrete informatie over het lokale integrale veiligheidsbeleid, waaronder de veiligheids- en preventiecontracten en over de ondersteuning ervan door het federale niveau. De kadernota zwijgt ook over de implicatie van burgers en middenstanders in het lokale veiligheidsbeleid. Nochtans worden aan Vlaamse zijde de Burger-informatie-netwerken en Winkel-informatie-netwerken op grote schaal gepropageerd, terwijl dit aan Franstalige zijde als onwenselijk wordt geacht.

De Kadernota Integrale Veiligheid maakt duidelijk dat op het vlak van het lokale veiligheidsbeleid geen compromis meer mogelijk was tussen de visie van de Vlaamse Liberalen en Democraten en deze van de 'Parti Socialiste'.

Onder de druk van de harde aanpak - voorstellen van het Vlaams Blok zien de VLD maar ook de CD&V en zelfs de SP.a het probleem van de straatcriminaliteit en de vermogensdelinquentie als een probleem van etniciteit, onvoldoende beveiliging, toezicht en controle en te weinig repressieve afschrikking door politie en justitie. Hun prioriteiten in het veiligheidsbeleid liggen eerder op het vlak van de situationele en technopreventie en van de preventieve repressie. De Franstalige socialisten blijven deze criminaliteitsproblemen zien als het gevolg van stedelijke en sociale problemen, van ongelijke kansen, achterstand en uitsluiting.

In de federale regering is de VLD niet langer bereid door middel van de veiligheids- en preventiecontracten een sociale preventieve politiek te voeren. De Vlaamse liberalen willen het lokale veiligheidsdispositief oriënteren op hun eigen prioriteiten inzake veiligheid. Het recente Vlaamse regeerakkoord laat zien dat ook op het Vlaamse beleidsniveau weinig politieke wil aanwezig is om een sociaal preventief beleid ten aanzien van de stedelijke onveiligheidsproblemen te voeren. Aan Franstalige zijde willen de socialistes wel nog aan sociale preventie doen met het lokale veiligheidsdispositief.

De PS heeft in de nieuwe regeringen van het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een dominante politieke positie. De verklaringen van deze nieuwe regeringen maken duidelijk dat zij wel nog bereid zijn een economische, sociale en culturele politiek te voeren die preventieve effecten kan hebben ten aanzien van stedelijke criminaliteit.

30 juli 2004

* Gewoon hoogleraar Criminologie en Rechtssociologie Universiteit Gent